



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Kurzarbeit in der Coronakrise

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 13. Januar 2023

Schlüsselbegriffe



Kurzarbeitsentschädigung

Kurzarbeit (KA) soll verhindern, dass Betriebe Personal entlassen, wenn sie vorübergehend weniger Arbeit haben. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt mit der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) einen Teil der Löhne der Angestellten.

Vollzugsstellen in den Kantonen

Der Vollzug der Kurzarbeit geschieht in den Kantonen in zwei Schritten: Die kantonalen Amtsstellen (KAST) bewilligen die Voranmeldungen zur Kurzarbeit, die privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen (ALK) zahlen die Entschädigung aus.



Summarisches Abrechnungsverfahren

Um Kurzarbeitsentschädigung zu beziehen, mussten Betriebe während der Coronakrise mit dem summarischen Abrechnungsverfahren lediglich die Gesamtlohnsumme ihrer Belegschaft mitteilen. Angaben zu den einzelnen Angestellten waren im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren nicht nötig.

Arbeitgeberkontrollen

Der Bund ist zuständig für die Aufsicht und die Arbeitgeberkontrollen, bei welchen vor Ort geprüft wird, ob Betriebe rechtmässig Kurzarbeitsentschädigung bezogen haben. Die Kontrollen führt die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angegliedert ist, oder eine von ihr beauftragte Treuhandstelle durch.



Das Wichtigste in Kürze

Die Kurzarbeit war in der Coronakrise ein zweckmässiges Instrument, doch sorgten die vielen rechtlichen Anpassungen mit zunehmender Dauer für Probleme. Das SECO hat die Vollzugsstellen insgesamt angemessen unterstützt. Mit seinen Kontrollen wird es wohl aber nicht verlässlich feststellen können, wie viel der über 16 Milliarden Franken die Betriebe tatsächlich rechtmässig bezogen haben.

Als Teil ihrer Inspektion über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 26. Januar 2021 mit einer Evaluation der Kurzarbeit in der Coronakrise beauftragt.

Am 9. September 2021 hat die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Nationalrates (GPK-N) präzisiert, dass die PVK die Grundlagen für die mehrmaligen rechtlichen Anpassungen der Kurzarbeit (KA), die Unterstützung der Vollzugsstellen sowie die Aufsicht über die Rechtmässigkeit des Bezugs von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) untersuchen soll.

Die Evaluation stützt sich auf Dokumentenanalysen sowie Interviews mit mehr als 40 Personen, hauptsächlich aus der Verwaltung. Ausserdem hat die Ecoplan AG im Auftrag der PVK eine Befragung aller Vollzugsstellen in den Kantonen durchgeführt. Die Evaluation deckt den Zeitraum ab Beginn der Coronakrise im März 2020 bis Juni 2022 ab. Sie kommt zu den nachfolgenden Hauptergebnissen:

Die Kurzarbeit war in der Coronakrise ein zweckmässiges Instrument, das aber angepasst werden musste

Es war zweckmässig, dass der Bund in der Coronakrise auf die KA zurückgegriffen hat. Das Gesetz sieht deren Anwendung bei von Behörden angeordneten Einschränkungen vor. Zumindest zu Beginn der Krise wurde in den Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates zur KAE ausdrücklich auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit als gesetzliches Ziel hingewiesen (Ziff. 3.1). Zudem war die KAE mit anderen wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen in der Coronakrise weitgehend abgestimmt (Ziff. 3.2). Die ordentlichen Verfahren bei der KAE waren angesichts der zahllosen betroffenen Betriebe aber zu aufwendig, weshalb es zweckmässig war, sie zu vereinfachen (Ziff. 3.3.1) und ihre Digitalisierung voranzutreiben (Ziff. 4.3). Es fragt sich diesbezüglich, ob die Verfahren für solch grosse Krisen tauglicher gemacht werden können.

Die politischen Entscheide zur Anpassung der KAE wurden zu wenig vorausschauend getroffen

Der Bundesrat – und gelegentlich auch das Parlament – traf Entscheidungen sehr kurzfristig und passte die rechtlichen Regelungen der KAE oft rückwirkend an, und zwar nicht nur zu Beginn, sondern auch in späteren Phasen der Coronakrise. Der Verwaltung blieb keine Zeit, um die Auswirkungen der Anpassungen im Detail abzuwägen und deren Umsetzung vorzubereiten. Die Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates wiesen nur ungenügend auf die wirtschaftlichen Risiken und die Missbrauchsrisiken hin (Ziff. 3.4). Die häufigen und kurzfristigen Anpassungen forderten die Vollzugsstellen in den Kantonen stark heraus (Ziff. 3.3).

Die angepassten Regelungen blieben lange in Kraft, was neue Probleme schuf

Viele Anpassungen der KAE wurden im Verlauf der Coronakrise immer wieder verlängert, was neue Probleme verursachte. Zur Verlängerung des summarischen Verfahrens gab es sowohl in der Exekutive als auch im Parlament unterschiedliche Positionen. Schliesslich wurde es zwei Jahre beibehalten, was zu rechtlichen Unsicherheiten führte. Im Falle der Ferien- und Feiertagsentschädigungen mündeten diese nach einem Urteil des Bundesgerichtes in einen Nachtragskredit von zwei Milliarden Franken. Probleme bereiteten die zahlreichen Anpassungen auch im Vollzug, weil bei vielen Betrieben der Anspruch auf KAE nochmals neu beurteilt werden musste (Ziff. 3.3.2). Für die Aufsicht des SECO schliesslich erhöhten die lange weitergeführten vereinfachten Verfahren das Risiko unrechtmässiger Bezüge von KAE (Ziff. 3.4.1) sowie den nachträglichen Kontrollaufwand (Ziff. 5.3). Mit zunehmender Dauer stieg auch das wirtschaftliche Risiko, dass die KAE den Strukturwandel behindert (Ziff. 3.4.2). Waren die angepassten Regelungen einmal eingeführt, stand die Exekutive unter grossem politischem Druck, auch seitens des Parlamentes, sie nicht wieder rückgängig zu machen. Das Ziel der KAE, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, trat in den Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates immer mehr in den Hintergrund (Ziff. 3.1).

Das SECO und die Vollzugsstellen leisteten einen herausragenden Einsatz

In den Kantonen wie auch in der Bundesverwaltung leisteten sehr viele Mitarbeitende einen enormen Einsatz, damit die KAE möglichst rasch an die Betriebe ausbezahlt werden konnte. Bis zur Coronakrise waren auf allen Ebenen nur wenige Personen im Detail mit der KAE vertraut. Das SECO versuchte, möglichst auf die Bedürfnisse der Vollzugsstellen einzugehen (Ziff. 4.4), und richtete eine Hotline für die Betriebe und die Öffentlichkeit ein (Ziff. 4.3). Angesichts der vielen rechtlichen Anpassungen war es für das SECO schwierig, die Vollzugsstellen angemessen zu unterstützen (Ziff. 4.2), doch gaben diese ein mehrheitlich positives Urteil ab (Ziff. 4.1). Allerdings konnte das SECO die einheitliche Rechtsanwendung nicht mehr durchgehend gewährleisten (Ziff. 4.5).

Bei der Aufsicht setzte das SECO Prioritäten, die EFK verstärkte ihre Tätigkeiten

Die Verantwortlichkeiten in der Aufsicht über die KAE wurden in der Coronakrise nicht angepasst, doch setzte das SECO verschiedene Kontrollen aus. Es legte die Priorität auf die Unterstützung des Vollzugs in den Kantonen und die Arbeitgeberkontrollen in den Betrieben, was der Situation angemessen war. Die Aufsichtskommission über den Fonds der Arbeitslosenversicherung als oberstes Aufsichtsorgan liess sich regelmässig informieren, übte darüber hinaus aber keine aktive Aufsicht aus (Ziff. 5.1). Hingegen weitete die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ihre Aufsichtstätigkeiten im Bereich der KAE aus. Ihre Arbeiten waren gerade zu Beginn, als sie mit der KAE noch wenig vertraut war, nur begrenzt nützlich, doch insbesondere die Datenanalysen, welche sie durchführte, waren für das SECO dienlich (Ziff. 5.5). Angesichts des grossen finanziellen Engagements des Bundes bei der KAE war die stärkere Rolle der EFK in der Aufsicht aus Sicht der PVK angemessen.

Die Kontrollen lassen voraussichtlich keine fundierte Gesamtbewertung der Rechtmässigkeit der KAE-Bezüge zu

Bundesrat und SECO haben noch während der Coronakrise öffentlich bekräftigt, es gebe trotz der vereinfachten Verfahren nicht mehr Missbrauch und sie würden mit nachträglichen Kontrollen sicherstellen, dass die KAE rechtmässig gewährt werde.

Bereits im Sommer 2020 erstellte das SECO ein Prüfkonzept für die Missbrauchsbekämpfung und vergab frühzeitig externe Aufträge für die Durchführung von Arbeitgeberkontrollen in den Betrieben. Es aktualisierte das Prüfkonzept aber nicht, obwohl viel mehr Missbrauchsmeldungen eintrafen, als es geschätzt hatte (Ziff. 5.2). Momentan ist ungewiss, ob das SECO innert der fünfjährigen Verjährungsfrist die vielen Meldungen prüfen kann, zumal die Kontrollen vor Ort aufwendiger sind als erwartet. Die PVK bezweifelt deshalb auch, dass das SECO, wie im Prüfkonzept vorgesehen, zusätzlich noch genügend Stichprobenkontrollen bei zufällig ausgewählten Betrieben durchführen können, um verlässlich abschätzen zu können, wie viel KAE insgesamt wegen Fehlern oder Missbräuchen unrechtmässig bezogen wurde (Ziff. 5.3). Schliesslich stellte die PVK fest, dass das SECO die Möglichkeiten des Gesetzes zur Sanktionierung von Betrieben, die missbräuchlich KAE bezogen haben, nicht ausschöpft (Ziff. 5.4). Es fragt sich insgesamt, inwiefern mit den durchgeführten Kontrollen die angestrebte abschreckende Wirkung gegen Missbräuche erzielt wird.